Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3232

05. 12. 95

Antrag

der Abgeordneten Andrea Fischer (Berlin), Dr. Antje Vollmer, Matthias Berninger, Volker Beck (Köln), Winfried Nachtwei, Christa Nickels, Halo Saibold, Franziska Eichstädt-Bohlig, Marieluise Beck (Bremen), Rita Grießhaber und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Freiwilliges soziales Engagement fördern und zur Selbständigkeit ermutigen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Anders als die lauten Klagen über die „Individualisierung" und die „dramatische Erosion der Dienstbereitschaft" glauben machen wollen, ist die Bereitschaft, sich für soziale und politische Belange zu engagieren, in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen. Verändert haben sich aber die Formen des freiwilligen sozialen Engagements. Während das Engagement in Wohlfahrtsverbänden, Sportvereinen, Gewerkschaften, Parteien und Kirchengemeinden vor allem unter Jüngeren rückläufig ist, ist die Bereitschaft zur Mitarbeit in selbstorganisierten und selbstverwalteten Zusammenschlüssen erheblich gestiegen.

Für die Diagnose, daß durch den Zerfall traditioneller sozialer Bindungen die Gesellschaft sozial atomisiert würde und eine „Generation von Egoisten" heranwachse, gibt es keine empirische Grundlage. Vielmehr zeigt sich in ihr eine Wahrnehmungsweise, die nur einen immer kleiner werdenden Ausschnitt der sozialen Wirklichkeit wahrnimmt und neue Solidarformen ignoriert. Richtig ist aber, daß freiwilliges soziales Engagement voraussetzungsvoller geworden ist und heute stärker der Förderung von außen bedarf. Da Aufopferungsbereitschaft und karitativ-religiöse Helfermotive eine immer geringere Rolle spielen, während der Wunsch, andere und anderes zu unterstützen, zunehmend durch selbstbezogene Wünsche ergänzt wird, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Motivation zum Engagement wecken und fördern. Dabei muß sich eine entsprechende Förderpolitik auch der Aufgabe stellen, solche Bevölkerungsgruppen für das freiwillige soziale Engagement zu gewinnen, die bislang in geringem Maße an ehrenamtlicher Arbeit, Selbsthilfe oder Freiwilligendiensten beteiligt sind. Insbesondere solche Tätigkeiten, in denen die unmittelbare Hilfe und Pflege im Vordergrund steht, werden immer noch in erster Linie von Frauen bestritten, während Männer weit unterrepräsentiert sind. Darüber

hinaus kommt der Großteil der Engagierten aus Bevölkerungskreisen, die überdurchschnittliche Einkommen und Bildungsabschlüsse aufweisen können. Die Chance, entsprechende Lebens- und Lernerfahrungen zu machen, darf aber nicht auf Akademiker und Besserverdienende beschränkt bleiben. Entsprechende Anreize und Gelegenheitsstrukturen sind auch für Bevölkerungsgruppen zu schaffen, die nicht privilegiert sind.

Das freiwillige Engagement ist für die Beteiligten und unsere Gesellschaft in vielfacher Hinsicht von großer Bedeutung: Die Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und Verbände, in denen es stattfindet, bieten überschaubare soziale Räume, in denen Solidarität erlebt und erlernt werden kann. Als soziales Lernfeld hilft es dabei, individuelle Fähigkeiten zu erweitern und neue Formen des Zusammenlebens und -arbeitens zu erproben. Als Sozialform, durch die der eigene Lebenszusammenhang mitgestaltet wird, bietet es die Chance zu gemeinsamer Willensbildung und Partizipation. Staatliche Förderung des freiwilligen Engagements ist ein wichtiger Baustein für die Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sie greift auf die längst vorhandenen Kräfte der Bürgergesellschaft zurück, um gemeinschaftliche Aufgaben praxisnäher, effektiver und schneller lösen zu können, als es mit den staatlichen Verwaltungen alleine möglich wäre. Die Bürgerinnen und Bürger werden stärker am Gemeinwesen beteiligt. Ihre Bedürfnisse und Erwartungen können dadurch besser erfüllt werden.

Darüber hinaus ist das freiwillige soziale Engagement von erheblicher sozialpolitischer Bedeutung: indirekt, indem es mit Solidarität und sozialer Verantwortungsbereitschaft die moralischen Grundlagen unseres Sozialstaats legt; direkt, indem über die ehrenamtliche Arbeit, das Engagement in Selbsthilfezusammenschlüssen und den Aufbau selbstorganisierter Dienste spezifische Leistungslücken des professionellen Sozialsystems geschlossen und Problemlagen, die bis dahin unbeachtet geblieben sind, auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Dieses Engagement darf nicht als sozialpolitischer Ausfallbürge mißbraucht werden. Das Ehrenamt und das Engagement in Selbsthilfegruppen decken ein anderes Leistungsspektrum ab als die öffentlichen sozialen Dienste. Die psycho-soziale Unterstützung, Beratung und Aktivierung der Betroffenen stehen im Mittelpunkt ihrer Arbeit, während die Absicherung materieller Existenzrisiken oder medizinisch-kurative Interventionen außerhalb ihrer Reichweite liegen. Das freiwillige soziale Engagement kann die öffentliche Daseinsvorsorge nur ergänzen, aber nicht ersetzen. Wer die Menschen, die sich freiwillig engagieren, zu Lückenbüßern für sozialpolitische Versäumnisse degradiert, untergräbt ihre Motivation zur Selbsthilfe und zum praktizierten Gemeinsinn.

Dabei steht die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern vor besonderen Herausforderungen. In der DDR war die Förderung vorgeblich freiwilliger Aktivitäten zur Stärkung der sozialistischen Gesellschaft ein zen-

traler Bestandteil der staatlichen Politik. Angefangen bei den großen „gesellschaftlichen Organisationen" bis hin zu den Betriebs- und Wohngebietsorganisationen der Partei gab es eine Vielzahl von Zusammenschlüssen, in die auf die eine oder andere Weise die meisten Bürger der DDR einbezogen waren. Die Weigerung, sich in diesen allgegenwärtigen Organisationen und Zusammenschlüssen zu engagieren, stand zwar nicht unter Strafandrohung, wurde aber sozial sanktioniert. Ausbildungswege und Berufskarrieren waren eng an die Bereitschaft zur Mitarbeit geknüpft. Die Förderung freiwilligen sozialen Engagements muß sich der fortlebenden Erinnerung an dieses staatlich verordnete Engagement bewußt sein und daraus entstandene Vorbehalte einberechnen.

Seitens der Bundesregierung ist das freiwillige soziale Engagement bisher nur als randständiges Phänomen behandelt worden, dessen Förderung allenfalls über sporadische Modellprojekte erfolgt und das ansonsten immer wieder als Legitimation für den Abbau sozialer Leistungen herhalten muß.

Dagegen wird eine Sozialpolitik der solidarischen Subsidiarität, die die kollektive Daseinsvorsorge mit der Absicht verbindet, Menschen zu ermächtigen, etwas für sich und andere zu tun, das freiwillige soziale Engagement endlich als eigenständige Säule des Sozialstaats anerkennen und behandeln müssen. Bestandteil einer solchen Politik muß die Schaffung der notwendigen organisatorischen, finanziellen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für die Mobilisierung der sozialen Ressourcen unserer Gesellschaft sein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die folgenden Maßnahmen zu ergreifen bzw. zu prüfen:

1. Ehrenamt

Alleine in den Wohlfahrtsverbänden sind, nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 1,4 Millionen Menschen ehrenamtlich tätig. Darüber hinaus liegen aber keine zuverlässigen Angaben über die Zahl vor. Die Zahl der Ehrenamtlichen, die in Initiativen, kleinen Vereinen, Sportverbänden, Kirchengemeinden und anderen informellen Zusammenschlüssen engagiert ist, ist bisher nicht erhoben worden.

Allerdings wird schon seit einigen Jahren ein fortschreitender „Strukturwandel des Ehrenamts" konstatiert. Vor allem in den jüngeren Generationen geht die Motivation zur Ehrenamtlichkeit inzwischen über das reine Dienen und Helfen hinaus. Selbstentfaltungsansprüche, der Wille zur Selbsterfahrung und die Möglichkeit zu persönlicher Weiterbildung kommen zu den traditionellen Motiven hinzu. Daraus ergeben sich für die Förderung des Ehrenamts neue und weitergehende Aufgaben:

a) Steuerliche Freibeträge für Entgelte und Aufwandsentschädigungen

Während das traditionelle Ehrenamt grundsätzlich unentgeltlich war, ist das „neue" Ehrenamt vielfach bezahltes En-

gagement. Auch um Jugendlichen, Erwerbslosen, Müttern mit kleinen Kindern und anderen finanziell nicht abgesicherten Gruppen ehrenamtliches Engagement zu ermöglichen, werden häufig finanzielle Gratifikationen gezahlt. Aber auch in den Tätigkeitsfeldern und Einrichtungen, in denen die finanziellen Mittel für entsprechende Anreize fehlen, ist wenigstens zu gewährleisten, daß den ehrenamtlich Tätigen keine finanziellen Nachteile aus ihrem Engagement erwachsen.

Einige Bundesländer unterstützen die Zahlung von Aufwandsentschädigungen und anderer finanzieller Zuwendungen durch Fördermittel. Seitens der Bundespolitik wird die finanzielle Entlastung der ehrenamtlich Tätigen durch die steuerliche Freihaltung der Entgelte und die Aufwandsentschädigungen unterstützt. Die derzeitigen Regelungen im Einkommensteuerrecht sind aber eher unzureichend: Einen jährlichen Freibetrag von 2 400 DM gibt es nur für Aufwandsentschädigungen und Pflegegelder, die an Übungsleiter, Ausbilder und Erzieher und für die familiäre und ehrenamtliche Pflege alter, kranker und behinderter Menschen gezahlt werden. Andere Felder des ehrenamtlichen Engagements bleiben unberücksichtigt. Darüber hinaus müssen diese Tätigkeiten im „Dienst oder Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts" oder einer Einrichtung erfolgen, die gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke im Sinne des Steuerrechts verfolgt. Damit sind Aufwandsentschädigungen und Entgelte, die von selbstorganisierten, nicht-trägergebundenen Selbsthilfegruppen gezahlt werden, nicht anrechnungsfähig. Angesichts der Bandbreite und des Strukturwandels des Ehrenamts ist zu prüfen, ob die im Einkommensteuerrecht genannten Tätigkeitsinhalte und institutionellen Vorbedingungen weiter gefaßt werden müssen. Außerdem ist zu prüfen, ob die Höhe des jährlichen Freibetrags noch angemessen ist. Zu berücksichtigen ist dabei, wie die steuerlichen Freibetragsregelungen bzw. andere Formen der finanziellen Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit mit den finanzpolitischen Möglichkeiten und dem Ziel der Steuervereinfachung in Einklang gebracht werden können.

b) Entschärfung der Verfügbarkeitsregelung im Arbeitsförderungsgesetz (AFG)

Menschen, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen und wegen einer ehrenamtlichen Tätigkeit der Arbeitsvermittlung zeitweise nicht zur Verfügung stehen, verlieren ihren Leistungsanspruch. Von dieser Verfügbarkeitsregelung (§ 103 AFG) sind nur die „Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen" ausgenommen. Mit Blick auf solche und ähnliche Hindernisse in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft hat das Ministerkomitee des Europarats bereits 1985 an die Mitgliedstaaten die Empfehlung ausgegeben, „Gesetze und

Verordnungen mit dem Ziel zu überprüfen, soweit wie möglich die Hindernisse abzuschaffen, die irgendjemanden, einschließlich der Arbeitslosen, daran hindern könnten, eine ehrenamtliche Tätigkeit aufzunehmen". Im Sinne dieser Empfehlung ist die Verfügbarkeitsregelung im AFG zu entschärfen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu überprüfen, inwieweit die Anrechnung pauschalierter Aufwandsentschädigungen und kleinerer Entgelte für ehrenamtliche Tätigkeiten auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (§§ 115, 138 AFG) noch zweckmäßig ist.

c) *Bundeseinheitliche Freistellungsregelungen*

In den meisten Bundesländern existieren Freistellungs- bzw. Sonderurlaubsgesetze, die die zeitlich befristete Freistellung ehrenamtlich Engagierter in privaten Unternehmen regeln. Für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes gelten eigenständige Urlaubsverordnungen. Doch diese Regelungen sind sehr uneinheitlich. Die Altersgrenzen und der zeitliche Umfang der Freistellungen sind unterschiedlich, die Regelungen für die Fortzahlung des Arbeitsentgelts bzw. der Erstattung des Verdienstausfalls weichen, sofern es sie überhaupt gibt, stark voneinander ab, und in mehreren Bundesländern liegen noch überhaupt keine gesetzlichen Grundlagen vor. Darüber hinaus sind die existierenden Regelungen einseitig auf die Jugendhilfe ausgerichtet und lassen andere Felder des freiwilligen sozialen Engagements unberücksichtigt. Angesichts dieser unbefriedigenden Situation ist die Einführung und Festlegung gesetzlich abgesicherter bundeseinheitlicher Freistellungsregelungen für ehrenamtlich Tätige erforderlich, die u. a. die Höhe des Freistellungsanspruchs, die Fortzahlung des Arbeitsentgelts und einen Finanzierungsmodus festlegen, der verhindert, daß einzelne Unternehmen übermäßig belastet werden. Solch ein Freistellungsgesetz könnte Voraussetzung und Ergänzung für gegebenenfalls zu schaffende tarifvertragliche Regelungen sein.

d) *Verbesserung der Aus- und Fortbildung*

Die Verbesserung der Aus- und Fortbildung ehrenamtlich Tätiger ist wichtig, weil in vielen Tätigkeitsbereichen, z. B. in der Pflege, erhebliche Qualifizierungsnotwendigkeiten bestehen, um dem Schutzbedarf der hilfs- bzw. pflegebedürftigen Personen gerecht zu werden. Außerdem haben aber auch die ehrenamtlich Engagierten selbst ein großes Interesse am Aufbau entsprechender Qualifikationen, z. B. zur persönlichen Weiterentwicklung oder für ihr berufliches Fortkommen. Der Gesetzgeber hat auf diese Bedarfe reagiert, indem er im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes den Jugendämtern die Anleitung, Beratung und Unterstützung der in der Jugendhilfe ehrenamtlich Tätigen aufgetragen hat (§ 53 KJHG), indem er im Betreuungsrecht den Betreuungsbehörden und anerkannten Betreuungsvereinen die Sicherstellung eines ausreichenden Angebots

an Einführungs- und Fortbildungsmaßnahmen für ihre ehrenamtlichen Mitarbeiter aufgetragen hat (§ 5 BtBG), und indem er im Pflegeversicherungs-Gesetz den Pflegekassen die Aufgabe zuweist, Pflegekurse für Angehörige und ehrenamtlich tätige Pflegepersonen anzubieten (§ 45 SGB XI). In anderen Feldern des freiwilligen sozialen Engagements fehlen solche Bereitstellungsaufträge noch. Es ist deshalb eine gesetzliche Regelung zu entwickeln, die zweierlei zu beinhalten hat: Die Träger ehrenamtlicher Leistungen müssen auch in anderen Bereichen ihres Leistungsspektrums zu entsprechenden Angeboten verpflichtet werden. Zudem muß in den Bereichen, in denen der Qualifizierungsbedarf durch die Träger nicht ausreichend gedeckt werden kann, die Aus- und Fortbildung der Ehrenamtlichen zu einer Aufgabe der öffentlichen Körperschaften werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu überprüfen, wie die formale Anerkennung der erworbenen Qualifikationen sichergestellt werden kann.

e) *Sozialversicherungsrechtliche Absicherung*

Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung ehrenamtlich tätiger Personen ist noch unzureichend. Der Gesetzgeber hat zwar mit der Pflegeversicherung ehrenamtliche Pflegepersonen in die Renten- und die Unfallversicherung einbezogen, doch weitergehende Vorschläge, wie z. B. der, „die Wohlfahrtsverbände für regelmäßig ehrenamtlich Tätige einen pauschalen Beitrag zur Rentenversicherung (...), der sich am Zeitaufwand orientiert" (Pressemitteilung Frau Verhülsdonk, MdB, vom 17. November 1994) entrichten zu lassen, warten noch auf ihre Realisierung. Es ist daher zu prüfen, ob und wie die Beitragsübernahme für die Sozialversicherung schrittweise über den Kreis der Pflegepersonen hinaus auch auf andere Ehrenamtliche ausgeweitet werden kann.

f) *Förderung von Freiwilligenagenturen und Vermittlungsbüros*

Wer sich ehrenamtlich engagiert, macht dies traditionell im Rahmen von Vereinen, Verbänden und Kirchengemeinden. Doch vor allem von vielen Jüngeren werden diese Organisationen nicht mehr als Ansprechpartner angenommen. Die Herauslösung aus den traditionell sozialen Milieus und der „Strukturwandel des Ehrenamts" verlangen neue und zusätzliche Infrastrukturen, um das erhebliche Potential von am freiwilligen sozialen Engagement interessierten Menschen auch tatsächlich zur Mitarbeit zu gewinnen. An einigen Orten hat man inzwischen auf diese neue Situation reagiert und Freiwilligenzentralen und Vermittlungsbüros für Menschen, die ehrenamtlich tätig werden wollen, und für Einrichtungen und Zusammenschlüsse, die Ehrenamtliche suchen, eingerichtet. Diese Vermittlungsstellen sind auch deshalb wichtig, weil sie den Ehrenamtlichen auch nach erfolgter Vermittlung als Beratungsstelle zur Verfügung stehen und weil durch sie die angebotenen Einsatzstellen für

Ehrenamtliche einer Qualitätskontrolle unterzogen werden könnten. Nach niederländischem Vorbild sollten nur solche Stellen vermittelt werden, die die Gewähr bieten, bestimmten Anforderungen (Zahlung von Aufwandsentschädigungen, Mitsprache- und Fortbildungsmöglichkeiten, Versicherungsschutz etc.) nachzukommen.

Analog zu den Bundes-Modellprogrammen für Seniorenbüros und Kontaktstellen für Selbsthilfegruppen ist für eine entsprechende Anschubfinanzierung dieser Projekte zu sorgen.

g) *Verbesserung der ideellen Anerkennung*

Zur Aufwertung der ehrenamtlichen Arbeit gehört neben finanziellen Anreizen, der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung, Freistellungsregelungen und dem Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur auch, daß seine ideelle Anerkennung verbessert wird. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 1985 den 5. Dezember dauerhaft zum Internationalen Tag der ehrenamtlichen Mitarbeit und des freiwilligen Engagements ausgerufen. Freiwilligenverbände aus verschiedenen europäischen Ländern begehen seitdem den 5. Dezember als „European Day on Volunteering". Die Europäische Union hat sich inzwischen dieser Initiative angeschlossen und vergibt an diesem Tag einen „Europäischen Preis für Freiwilligen-Aktivitäten". Auch die Bundesregierung sollte zukünftig in Zusammenarbeit mit den Freiwilligendiensten diesen Tag als alljährlichen Höhepunkt für Informationskampagnen etc. nutzen.

2. Freiwillige Dienste im In- und Ausland

a) *Absicherung und Fortentwicklung des „Freiwilligen sozialen Jahres (FSJ)" und des „Freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJ)"*

Mit dem „Gesetz zur Förderung eines Freiwilligen Sozialen Jahres" (seit 1964) und dem „Gesetz zur Förderung eines Freiwilligen Ökologischen Jahres" (seit 1993) existieren zwar zwei Gesetze, die Heranwachsenden das Angebot machen, sich sozial zu engagieren. Doch beide Freiwilligenjahre sind mit zusammen nicht einmal 10 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Jahr zahlenmäßig bedeutungslos geblieben. Den Verbänden und Einrichtungen, die das „FSJ" und das „FÖJ" tragen, fehlen die Mittel, um den vielen Interessierten entsprechende Einsatzstellen anbieten zu können. Von drei Bewerbern kann nur einer für das „FSJ" angenommen werden, für das „FÖJ" sogar nur einer von zehn! Die öffentliche Hand tut sich mit der Finanzierung dieser beiden Freiwilligenjahre schwer. Die Höhe der Haushaltsmittel, die die Bundesländer für das „FSJ" und das „FÖJ" zur Verfügung stellen, ist starken Schwankungen ausgesetzt. Die Mittel, mit denen die Bundesregierung die begleitende Bildungsarbeit unterstützt, sind zuerst eingefroren und dann gekürzt worden. Aber diese sozialen Institutionen müssen finanziell endlich abgesichert werden. Die

Bundesregierung wird aufgefordert, in Gespräche mit den Ländern und den Trägern einzutreten und Vorschläge für eine gesetzliche Regelung zu machen, die die ausreichende und dauerhafte Finanzierung dieser ökologischen und sozialen Lehrjahre sicherstellt. Darüber hinaus sind Überlegungen zur Weiterentwicklung des „FSJ" und des „FÖJ" anzustellen. So sollte die Altersgrenze von 25 Jahren hinausgeschoben werden und der Versuch unternommen werden, auch Menschen, die bereits im Erwerbsleben stehen, in das „FSJ" und das „FÖJ" einzubeziehen.

b) Ein Freiwilliges sozial-ökologisches Seniorenjahr

Neben solchen Jahren für junge Menschen ist die Einrichtung einer vergleichbaren Möglichkeit für ältere Menschen eine notwendige Ergänzung. Viele ältere Menschen sind im Ruhestand noch jung und möchten gerne weiter aktiv sein. Sie möchten ihre erworbenen Fähigkeiten länger anwenden und ihre Erfahrungen weitergeben. Und viele von ihnen suchen dafür einen institutionellen Rahmen. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, rechtliche und organisatorische Regelungen für ein Freiwilliges sozial-ökologisches Seniorenjahr zu schaffen, um zumindest Versicherungsschutz, Auslagenerstattung und Qualifizierungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Ähnlich wie andere Freiwilligendienste auch muß das sozialökologische Seniorenjahr arbeitsmarktneutral ausgestaltet werden.

c) Freiwilligengesetz

In der Regierungserklärung vom Januar 1991 setzte der Bundeskanzler seiner Regierung das Ziel, bis 1994 ein „Freiwilligen-Gesetz" auf den Weg zu bringen. Junge Menschen sollten über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren im In- oder Ausland einer gemeinnützigen Tätigkeit nachgehen können, dafür ein geringes Einkommen erhalten, fortgebildet und sozialrechtlich abgesichert werden. Aus dieser Absicht ist bis heute leider nichts geworden. Immer noch werden Frauen und Männer, die im Ausland einen Entwicklungs- oder Friedensdienst ableisten, gegenüber denen, die sich im „FSJ" oder „FÖJ" engagieren, eindeutig benachteiligt. Ihre Dienstzeit wird bei der Vergabe von Studienplätzen nicht berücksichtigt, eine Kindergeldberechtigung besteht nicht und auch in der Rentenversicherung findet ihre Zeit im Ausland keine Anerkennung. Menschen, die aus Ländern außerhalb der Europäischen Union stammen und in Deutschland einen Freiwilligendienst ableisten wollen, haben erhebliche Schwierigkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Diese sehr praktischen Beiträge zur Völkerverständigung werden so massiv behindert. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, endlich ein Freiwilligengesetz vorzulegen, das für deutsche Freiwillige im Ausland und ausländische Freiwillige in Deutschland gilt. In diesem Zusammenhang ist gesetzlich abzusichern, daß Freiwillige aus Nicht-EU-Ländern eine

Aufenthaltserlaubnis erhalten und keine zusätzliche Arbeitserlaubnis benötigen.

3. Selbsthilfe

a) Absicherung der Selbsthilfe-Kontaktstellen durch Länder und Kommunen

In Deutschland engagieren sich weit über 2 Millionen Menschen in etwa 60 000 Selbsthilfegruppen. Mehr als zwei Drittel dieser Gruppen arbeiten im gesundheitsbezogenen, vor allem rehabilitativen Bereich. Neben der direkten finanziellen Förderung der Selbsthilfe, beispielsweise durch die Übernahme von Raummieten oder die von Honoraren für Referenten, hat in den letzten Jahren die indirekte, „infrastrukturelle" Förderung durch die Selbsthilfekontaktstellen einen besonderen Stellenwert erlangt. Diese Anlaufstellen vermitteln Interessierte an bereits bestehende Selbsthilfegruppen, regen die Gründung neuer Gruppen an und fungieren als Schnittstelle von Selbsthilfe und professionellem Dienstleistungssystem. Mittlerweile gibt es rd. 250 Kontaktstellen in Deutschland. Einige werden im Rahmen von Fehlbedarfsfinanzzusagen von Kommunen und Ländern gefördert, manche noch durch ein Modellprogramm der Bundesregierung. Die meisten werden jedoch durch Arbeitsfördermaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die Mehrheit dieser Stellen, die das organisatorische Rückgrat der Selbsthilfe bilden, arbeiten also unter der ständigen Gefahr, kurz- oder mittelfristig ihre Finanzierungsgrundlagen zu verlieren. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich mit den Ländern ins Benehmen zu setzen, daß der Ansatz der „infrastrukturellen" Förderung der Selbsthilfegruppen durch die Kontaktstellen regional mit den Kommunen abgesichert wird. In diesem Zusammenhang ist auch von der Bundesregierung Sorge zu tragen, daß die vernetzende und für die überregionale, bundesweite Koordinierung wichtige Arbeit der „Nationalen Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS)" abgesichert wird.

b) Selbsthilfe-Förderung als Pflichtaufgabe der Krankenkassen

Seitdem 1993 der § 20 Abs. 3 a in das SGB V eingefügt wurde, haben die Krankenkassen die Möglichkeit, Selbsthilfegruppen und Selbsthilfe-Kontaktstellen zu fördern. Bis dahin hatten die Kassen die Selbsthilfe-Förderung mit dem Argument abgelehnt, daß sie ihre Beitragseinnahmen nur für ihre Mitglieder ausgeben dürften; das sei aber bei der Förderung von Selbsthilfegruppen und Kontaktstellen nicht zu gewährleisten. Trotz mittlerweile geänderter Rechtslage machen die Krankenkassen aber von der Möglichkeit der Selbsthilfe-Förderung kaum Gebrauch. Insbesondere hinsichtlich der Förderung der Kontaktstellen verweisen sie auf die vermeintliche primäre Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand. Die Gesundheitsminister-Konferenz hat

deshalb bereits im November 1993 den Bundesminister für Gesundheit aufgefordert, die Krankenkassen zur Selbsthilfeförderung zu verpflichten. Eine ähnliche Forderung hat 1994 der Deutsche Gewerkschafts-Bund in seinen Bad Breisiger Empfehlungen erhoben. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung aufgefordert, im Zuge der anstehenden nächsten „Stufe" der „Gesundheitsreform" die Förderung der Selbsthilfe und der Kontaktstellen im gesundheitsfördernden und rehabilitativen Bereich als Pflichtaufgabe der Krankenkassen im SGB V festzuschreiben. Damit wäre die Grundlage gegeben, um zur Finanzierung der Selbsthilfe-Kontaktstellen Mischfinanzierungskonzepte zwischen Ländern, Kommunen und Krankenkassen zu vereinbaren.

c) Unterstützung von Tauschringen

Eine in Deutschland neue Form des freiwilligen sozialen Engagements sind die Tauschringe, die in den letzten Jahren in großer Zahl gegründet wurden. In diesen, nach englischem Vorbild als „LETS" (Local Exchange Trading Systems) bezeichneten, Kooperationsringen schließen sich auf lokaler Ebene Menschen zusammen, um Dienstleistungen bargeldlos miteinander zu tauschen. Die Bezahlung erfolgt mit eigens geschaffenen Verrechnungswährungen, die auf der geleisteten Arbeitszeit aufbauen. Diese Austauschsysteme leisten zweierlei: Indem sie Menschen miteinander in Kontakt bringen, helfen die beim Aufbau lokaler Netzwerke, und sie ermöglichen auch solchen Personen den Erwerb von Dienstleistungen, die z. B. infolge von Erwerbslosigkeit nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um Dienstleistungen mit Geld einzukaufen. Diese Tauschringe haben einen experimentellen Charakter und nur eine begrenzte Reichweite. Gleichwohl wird die Bundesregierung aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Tauschringe über steuerrechtliche Regelungen und zu entschärfende Verfügbarkeitsregelungen im AFG unterstützt werden können.

4. Selbstorganisierte und selbstverwaltete Träger

Aus Bürger- und Selbsthilfeinitiativen sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine Vielzahl von sozialen, ökologisch-gesundheitsbezogenen und soziokulturell-pädagogischen Diensten und nichtprofitorientierten Organisationen hervorgegangen. Diese neuen Träger haben mit ihren überschaubaren Angebotsstrukturen und ihrer kooperativen und partizipativen Kundenorientierung erhebliche Qualitätsverbesserungen in das System der personenbezogenen Dienstleistungen eingeführt und die etablierten Anbieter produktiv herausgefordert. Mit ihrer Mischung aus Erwerbsarbeit und Eigenarbeit und Fremdhilfe und Selbsthilfe stellen sie die strikte Trennung von Erwerbsarbeit und nicht-erwerbsförmigen Tätigkeiten in Frage. Trotz ihrer Schrittmacherfunktion und ihrer mittlerweile erreichten quantitativen Bedeutung – in einigen westdeutschen Großstädten erreichen diese neuen Träger inzwischen „Marktanteile" von 20 % – werden ihre Leistun-

gen nicht ausreichend honoriert; als regulärer Kostenfaktor werden sie in den kommunalen Haushalten kaum berücksichtigt. Die meisten dieser selbstorganisierten Träger arbeiten in ständiger Abhängigkeit von den Arbeitsfördermaßnahmen der Arbeits- und Sozialämter. Damit die neuen Träger die Möglichkeit bekommen, ihre prekäre Finanzierungssituation zu verbessern, ist vor allem ihre sozialrechtliche Gleichstellung mit den verbandlichen Anbietern erforderlich.

Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) schreibt den bedingten Vorrang freigemeinnütziger Träger der Sozialhilfe fest. Für diese Vorrangstellung gibt es gute Gründe: Die Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements, die anwaltschaftliche Vertretung sozial Benachteiligter und die Bereitstellung von Hilfe auch für zahlungsschwache Zielgruppen sind spezifische Leistungen der freien Träger, die von privatgewerblichen Anbietern im Regelfall nicht erbracht werden. Allerdings wird seitens der öffentlichen Verwaltungen der Vorrang freier Träger einseitig als Vorrang der Wohlfahrtsverbände interpretiert. Dieses verkürzte Subsidiaritätsverständnis muß durch die explizite Gleichstellung von Selbsthilfe-Projekten und selbstorganisierten Trägern mit verbandlichen Trägern überwunden werden. Die sozialrechtliche Absicherung und Gleichstellung ist für die neuen Träger wichtig, um in die Regel-Finanzierung durch die öffentliche Hand aufgenommen zu werden und bei der Vergabe öffentlicher (Versorgungs-)Aufträge gleichbehandelt zu werden. Ansonsten werden diese selbstorganisierten Zusammenschlüsse finanziell auch weiterhin von den immer seltener werdenden freiwilligen Finanzzuweisungen abhängig sein, die nach Finanzierung der diversen Pflichtaufgaben in Bund, Ländern und Kommunen noch übrig sind.

5. Weitere unterstützende Maßnahmen für selbstorganisierte Projekte, Selbsthilfegruppen und Ehrenamtliche

a) Beteiligung an Fachausschüssen und Beiräten

Damit selbstorganisierte Projekte, Selbsthilfegruppen und Ehrenamtliche ihre Ideen und Bedürfnisse in das System der öffentlichen Daseinsvorsorge einbringen können, muß ihre Beteiligung an den diversen Fachausschüssen und Konsultationsgremien, die es in den Kommunen, in den Ländern und im Bund gibt, obligatorisch werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, in ihrem Kompetenzbereich mit gutem Beispiel voranzugehen und entsprechende Regelungen bundesgesetzlich zu verankern. So ist z. B. der im Zuge der Reform des Sozialhilferechts vorgesehene Sozialhilfebeirat auch durch Vertreter von Selbsthilfe-Zusammenschlüssen zu besetzen.

b) Neue Formen der Finanzierung und des Sponsoring erleichtern

Angesichts leerer öffentlicher Kassen kommt dem privaten finanziellen Engagement zunehmende Bedeutung für die Stärkung des freiwilligen sozialen Engagements zu. Dabei gilt es auch, neue Formen des „Fund-raising" zuzulassen.

Die steuerrechtlichen Bestimmungen über wirtschaftliche Eigenbetriebe und neue Formen des Kultur- und Sozialsponsoring von mildtätigen oder gemeinnützigen Vereinen sind sehr verzweigt und unübersichtlich. Es ist zu prüfen, wie bei der Schaffung einer bundeseinheitlichen Verwaltungsregelung oder einer neuen gesetzlichen Regelung Hemmnisse für mildtätige oder gemeinnützige Vereine bei der Akquisition von Eigenmitteln beseitigt werden können.

c) *Bildung eines Beirats für Freiwilligenarbeit*

Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, einen ständigen Beirat für Freiwilligenarbeit einzuberufen. Dieses Beratungsgremium, dem bevorzugt Vertreter von Selbsthilfe-Zusammenschlüssen, Kontaktstellen für Selbsthilfegruppen und Freiwilligendiensten angehören müssen, soll u. a. eine Bestandsaufnahme der Förderung des freiwilligen sozialen Engagements machen, Empfehlungen zur zukünftigen Förderung machen und die Umsetzung seiner Vorschläge beratend begleiten.

Bonn, den 5. Dezember 1995

Andrea Fischer (Berlin)
Dr. Antje Vollmer
Matthias Berninger
Volker Beck (Köln)
Winfried Nachtwei
Christa Nickels
Halo Saibold
Franziska Eichstädt-Bohlig
Marieluise Beck (Bremen)
Rita Grießhaber
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333